

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan pengelolaan keuangan negara serta akuntansi sektor publik semakin pesat. Perkembangan ini terjadi karena adanya reformasi otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pada pemerintah daerah sejak diterbitkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Kemudian undang-undang tersebut diperbaharui menjadi UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam upaya meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dilakukan pengembangan kebijakan akuntansi pemerintah berupa Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Menurut Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah. Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dinyatakan dalam bentuk Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP).

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang pertama di Indonesia terbit pada tahun 2005, standar akuntansi pemerintahan yang diterbitkan tahun 2005 tersebut merupakan standar akuntansi berbasis kas menuju akrual. Menurut Siregar (2015:70) basis kas menuju akrual ini atau sering disebut *cash toward*

accrual (CTA) merupakan basis yang unik yang dibentuk dan dikembangkan sesuai dengan kondisi di Indonesia. CTA tidak dikenal di negara lain dan merupakan basis transisi menuju akuntansi pemerintah berbasis akrual. Ada empat laporan keuangan yang dihasilkan dengan CTA, yakni Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Arus Kas (LAK), neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Akuntansi pemerintah berdasarkan CTA ini tidak mampu menghasilkan informasi seperti yang diharapkan. Pertama, laporan keuangan tidak menggambarkan pengeluaran sesungguhnya karena pengeluaran yang dicatat hanya belanja pada laporan realisasi anggaran. Kedua, laporan keuangan berdasarkan CTA tidak memberikan rekam jejak atas perubahan nilai ekuitas. Ketiga, laporan keuangan berdasarkan CTA tidak menyediakan laporan yang menunjukkan kinerja operasional pemerintah karena hanya menyediakan informasi tentang pelaksanaan anggaran. Karena itu sangat tepat apabila Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang keuangan negara dan Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan negara mengamanatkan agar pemerintah menerapkan akuntansi berbasis akrual karena dapat memberikan informasi keuangan yang lebih lengkap dalam menilai kinerja pemerintah.

Kemudian pada tahun 2010 dilakukan pembaruan sehingga muncul standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual adalah standar akuntansi pemerintahan yang mengakui pendapatan LO (Laporan Operasional), Beban, Aset, Utang, dan

Ekuitas dalam pelaporan finansial berbasis akrual serta mengakui pendapatan LRA (Laporan Realisasi Anggaran), Belanja, dan Pembiayaan dalam pelaporan pelaksanaan anggaran. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis Akrual pada pemerintah daerah dinyatakan bahwa penerapan SAP berbasis akrual pada pemerintah daerah paling lambat mulai tahun anggaran 2015.

Sebagai salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat memiliki kewajiban untuk mengikuti aturan dalam bidang keuangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Selain itu pertanggung jawaban laporan keuangan juga harus sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis Akrual salah satunya yakni penerapan SAP akrual paling lambat mulai tahun anggaran 2015. Dalam penerapannya Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat beserta jenjang struktural dibawahnya yang merupakan entitas akuntansi berkewajiban menyusun laporan keuangan sesuai standar akuntansi pemerintahan. Untuk Tahun Anggaran 2015, entitas akuntansi pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat mencakup:

Tabel 1.1
Entitas Akuntansi

No	Bidang/Bagian/Satker	Jumlah
1	Bidang	4
2	Sekretaris	1
3	Balai	9
4.	Sub Unit Rumah	12
	Total	26

Sumber : Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat

Sedangkan penyelenggaraan pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) yang meliputi pencatatan barang milik daerah (aset tetap dan persediaan) dalam rangka menghasilkan akun laporan neraca dilakukan oleh pengurus barang dan penyimpan barang, yang mencakup:

Tabel 1.2
Pengelola Barang Milik Daerah (BMD)

No	Pengelola BMD	Jumlah
1	Kasubag Umum/Pegawai	1 Orang
2	Pengurus Barang	1 Orang
3	Pengurus Barang Pembantu	10 Orang
4	Penyimpan Barang	1 Orang
5	Penyimpan Barang Pembantu	1 Orang
	Total	14 Orang

Sumber : Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat

Dalam penerapan SAP berbasis Akrua ini juga terdapat sosialisasi dan bimbingan teknis yang dilakukan. Sosialisasi atau bimbingan teknis cukup sering dilakukan yang diselenggarakan oleh Biro Keuangan (Bagian Akuntansi dan Pelaporan) Setda Provinsi Jawa Barat, Biro Pengelolaan Barang Daerah Setda Provinsi Jawa Barat dan Badan Diklat Provinsi Jawa Barat, dan dari Kegiatan Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat. Namun sosialisasi dan bimbingan hanya diperuntukan bagi bidang-bidang tertentu saja, bidang-bidang tersebut adalah:

Tabel 1.3
Daftar bidang yang mengikuti sosialisasi dan bimbingan teknis SAP Akrua

No	Bagian	Peserta
1.	Keuangan	a. Kepala sub bagian keuangan b. Bendahara pengeluaran c. Bendahara pengeluaran pembantu d. Bendahara penerimaan e. Verifikator f. Pembuat laporan keuangan
2.	Aset	a. Kepala sub bagian kepegawaian dan umum b. Pengurus barang c. Operator ATISIBADA (Aplikasi Teknologi Informasi Siklus Barang Daerah) d. Penyimpan barang e. Pentimpan barang pembantu

Sumber : hasil olahan peneliti (2016)

Jika dilihat dari tabel diatas, sosialisasi dan bimbingan teknis yang dilakukan hanya kepada bidang-bidang tertentu saja. sehingga jika terjadi rotasi jabatan kemungkinan besar terdapat kekurangan dalam kualitas sumber daya manusianya karena belum mendapatkan sosialisasi dan bimbingan teknis penerapan SAP Akrua secara mendalam.

Berdasarkan hasil wawancara awal yang peneliti lakukan kepada salah satu staff bidang keuangan Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat yang menangani masalah penerapan SAP basis akrua, dijelaskan bahwa penerapan SAP basis Akrua belum sepenuhnya efektif dalam pelaksanaannya. Berdasarkan fenomena diatas terdapat tantangan dalam penerapan SAP basis Akrua ini yaitu terdapat kesulitan bagi Sumber Daya Manusia dalam mengoperasikan sistem aplikasi akrua, aplikasi SIPKD (Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah) hanya

dapat menyajikan Laporan Realisasi Anggaran, belum dapat menghasilkan Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas dan Neraca.

BPK menyatakan dalam Pendapat BPK : Kesiapan pemerintah dalam Pelaporan Keuangan Berbasis Akrua Tahun 2015 menyatakan bahwa perencanaan kebutuhan kompetensi dan pelatihan SDM yang menangani fungsi pengelolaan keuangan, aset, dan TI tidak dilakukan (dari 109 pemda, sebanyak 89 (81,65%) pemda tidak merencanakan kebutuhan kompetensi untuk tugas dan fungsi pengelolaan keuangan, aset, dan TI serta Inspektorat selaku pereviu LKPD. Sebanyak 88 (80,73%) pemda tidak memiliki *data base* SDM yang lengkap dan mutakhir.

Menurut Siregar (2015:70) tantangan dalam penerapan SAP berbasis Akrua ini berkaitan dengan sumber daya manusia, teknologi informasi, komitmen pemimpin, resistensi, dan pendanaan. Penerapan SAP berbasis Akrua merupakan proses yang berkelanjutan, faktor-faktor eksternal maupun internal akan sangat mempengaruhi proses penerapan basis akrua secara keseluruhan. Dengan adanya transformasi sistem akuntansi CTA kepada SAP berbasis Akrua serta tantangan dalam penerapannya maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengkaji dan menuangkan dalam bentuk skripsi yang berjudul :

“EFEKTIVITAS PENERAPAN STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN (SAP) BERBASIS AKRUAL DI DINAS SOSIAL PROVINSI JAWA BARAT”.

B. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, agar proses penelitian terorientasi dengan jelas, penulis membatasi permasalahan-permasalahan menjadi sebagai berikut :

1. Terbatasnya Sumber Daya Manusia yang berbasis pendidikan akuntansi atau keuangan di bidang pengelolaan keuangan pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat.
2. Terdapat kesulitan dalam melakukan pengoperasian sistem aplikasi akrual pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat.
3. Aplikasi Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD) hanya dapat menyajikan Laporan Realisasi Anggaran (LRA), belum dapat menghasilkan Laporan Operasional (LO), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), dan Neraca pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat.
4. Terbatasnya aplikasi untuk pencatatan persediaan yakni masih menggunakan aplikasi excel pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat.
5. Bimbingan teknis dan pelatihan yang dilakukan hanya diperuntukan bagi bidang-bidang tertentu pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat.

C. Rumusan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah dijelaskan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana strategi penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis Akrual di Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat ?

2. Bagaimana efektivitas penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis Akrua yang diindikasikan oleh Sumber Daya Manusia (SDM), teknologi informasi, pendanaan, resistensi, dan komitmen pimpinan di Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat ?
3. Apa faktor pendorong dan penghambat dalam penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis Akrua di Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat ?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui strategi penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis Akrua di Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat.
2. Untuk mengetahui efektivitas penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis Akrua yang diindikasikan oleh Sumber Daya Manusia (SDM), teknologi informasi, pendanaan, resistensi, dan komitmen pimpinan di Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat.
3. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis Akrua pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat.

E. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan kajian ilmu yang berguna sebagai rujukan, referensi, dan menjadi bahan informasi bagi peneliti lain dalam melakukan penelitian untuk penulisan karya ilmiah khususnya tentang efektivitas penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis Akrua di Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Peneliti

Untuk menambah pengetahuan dan wawasan dalam bidang Administrasi Publik secara teoritis maupun praktis, serta sebagai bahan untuk menerapkan dan membandingkan pengetahuan yang diperoleh penulis antara teori dengan kenyataan di lapangan.

b. Bagi Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat

Sebagai bahan masukan untuk lebih meningkatkan kualitas penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis Akrua agar terwujudnya kualitas pengelolaan keuangan yang baik.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan acuan untuk penelitian selanjutnya dengan bidang yang sama secara lebih mendalam.

d. Bagi Kampus UIN Sunan Gunung Djati Bandung

Sebagai bahan umpan balik untuk menyempurnakan kurikulum yang sesuai dengan kebutuhan di lingkungan instansi dan tuntutan pembangunan pada umumnya.

F. Kerangka Pemikiran

Dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan, maka pengelolaan keuangan harus dilakukan berdasarkan pada aturan-aturan yang telah berlaku. Hal ini karena keuangan negara merupakan tonggak terpenting dalam pembangunan suatu negara. Salah satu yang menjadi pedoman dalam pengelolaan keuangan negara yakni Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis Akrua. Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis Akrua ini merupakan hal yang sangat fundamental dalam menghasilkan output keuangan yakni laporan keuangan. Output keuangan ini dikatakan efektif jika terdapat hasil berdasarkan waktu yang ditentukan.

Menurut Richard M. Steer (1984:71) efektivitas yang berasal dari kata efektif, yaitu suatu pekerjaan dikatakan efektif jika suatu pekerjaan dapat menghasilkan satu unit keluaran (*output*). Suatu pekerjaan dikatakan efektif jika suatu pekerjaan dapat diselesaikan tepat pada waktunya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Menurut Indra Bastian (2010:61) efektivitas menunjukkan kesuksesan atau kegagalan dalam pencapaian tujuan. Ukuran efektivitas merupakan refleksi output. Karena itu, tujuan-tujuan tersebut harus spesifik, detail, dan terukur. Dalam rangka mencapai tujuan itu, organisasi sektor publik sering kali tidak memperhatikan biaya yang dikeluarkan. Hal seperti itu bisa terjadi, apabila efesiensi biaya bukan merupakan salah satu dari indikator hasil.

Sedangkan menurut Hidayat (1996:74) efektivitas merupakan suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kualitas, kuantitas, dan waktu) yang telah dicapai. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa semakin besar target yang dicapai maka semakin tinggi pula efektivitasnya.

Dari hal tersebut dapat dikatakan bahwa efektivitas penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis Akrua dapat diukur melalui seberapa banyak yang dihasilkan dari penerapan ini dalam jangka waktu yang telah ditentukan.

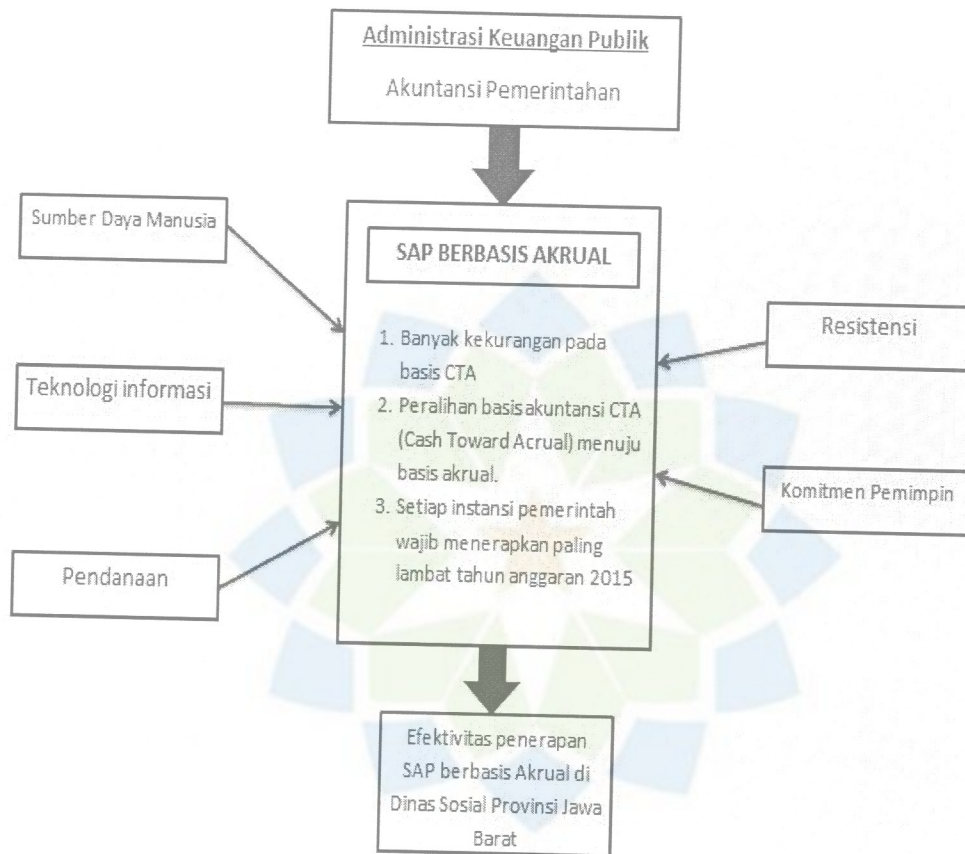
Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, "Standar Akuntansi Pemerintahan adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah". Standar Akuntansi Keuangan (SAP) diterapkan di lingkup pemerintahan, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan satuan organisasi di lingkungan pemerintah pusat/daerah, jika menurut peraturan perundang-undangan satuan organisasi dimaksud wajib menyajikan laporan keuangan. Kemudian Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2005 ini diperbaharui menjadi Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010. Tujuan diberlakukannya hal tersebut adalah agar

lebih akuntabel dan semakin diperlukannya peningkatan kualitas laporan keuangan.

Menurut Indra Bastian (2010:138) Standar Akuntansi Keuangan (SAP) adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Dengan demikian, SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia.

Dalam penerapannya walaupun Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis Akrua memiliki kelebihan, namun terdapat beberapa tantangan dalam penerapannya. Menurut Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010 yang menjelaskan terdapat empat faktor yang mempengaruhi penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis Akrua yakni Komitmen, Sumber Daya Manusia, Infrastruktur, dan Sistem Informasi. Sependapat dengan hal tersebut, Siregar (2015:70) menyatakan terdapat beberapa faktor yang merupakan tantangan penerapan yang perlu diatasi yaitu sumber daya manusia, teknologi informasi, pendanaan, resistensi, dan komitmen pimpinan.

Gambar 1.1
Kerangka Berpikir



(Sumber : Diolah Peneliti 2016)